



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 58/2018–ML

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 478/2016-e

EMENTA: 1. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES DE DEFESA. ANÁLISE. DECISÃO Nº 2.545/2017. PROCEDÊNCIA DE ALGUMAS DEFESAS E IMPROCEDÊNCIA DE OUTRAS. APLICAÇÃO DA SANÇÃO DE MULTA E NOTIFICAÇÃO. ACÓRDÃO Nº 198/2017. INTERPOSIÇÃO DE RECURSOS. DECISÃO Nº 4.807/2017. CONHECIMENTO E EFEITO SUSPENSIVO **EX LEGE**. APRESENTAÇÃO DE REQUERIMENTO DA OAB/DF PARA PARTICIPAÇÃO NOS AUTOS NA CONDIÇÃO DE **AMICUS CURIAE**. ANÁLISE DO PEDIDO.
2. ÁREA TÉCNICA SUGERE A ADMISSÃO DA OAB/DF COMO **AMICUS CURIAE**.
3. PARECER CONVERGENTE DO PARQUET.

1. Tratam os autos do processo em epígrafe de Tomada de Contas Especial com o objetivo de apurar eventuais irregularidades identificadas no Contrato nº 05/2008-CJU/CEB, resultante do Lote 2 da Concorrência nº 16/2007-CEB, celebrado entre a CEB Distribuição S/A e a sociedade empresária Diamante Engenharia e Comércio Ltda., cujo prejuízo, atualizado até 2014, correspondeu a R\$ 5.561.192,31.

2. Na última assentada sobre a matéria, esta c. **Corte** deliberou, por meio da r. Decisão nº 4.807/2017 (e-DOC 069F90B8-e), acerca dos Recursos de Reconsideração interpostos contra os termos da r. Decisão nº 2.545/2017 (e-DOC D5186C03-e) e do v. Acórdão nº 198/2017 (e-DOC 2CBE7558-e), conforme a seguir:

“I – tomar conhecimento das Informações nºs 114, 121, 126 e 131/2017 – SECONT; II – conhecer dos Recursos de Reconsideração interpostos pelos Srs. Francisco José de Campos Amaral, José Jorge Vasconcelos Lima, Elias Brito Júnior, Haroaldo Brasil de Carvalho, pela Sra. Bruna Wills e pela empresa Diamante Engenharia Ltda. contra os termos da Decisão nº 2545/2017 e Acórdão 198/2017, conferindo-lhes efeito suspensivo, consoante estabelece o art. 34 da Lei Complementar nº 01/1994, c/c o art. 285 do RI/TCDF e art. 1º da Resolução TCDF nº 183/2007; III – determinar ao Sr. José Jorge Vasconcelos Lima que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhe a esta Corte a procuração que legitima a Sra. Bruna Wills a postular em seu nome, sob pena da inadmissibilidade do recurso, conforme os §§ 1º e 2º do art. 104 do Código de Processo Civil de 2015; IV – dar ciência desta deliberação aos recorrentes e a seus representantes legais, em face do disposto no art. 4º, § 2º, da Resolução TCDF nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

183/2007, informando-lhes que o recurso ainda carece de apreciação de mérito; V – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para os devidos fins.”

3. Logo após, a Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Seccional do Distrito Federal – protocolizou neste e. **Tribunal** requerimento (e-DOC 15BF0E0F-c) para intervir no presente feito na condição de **amicus curiae**, com fulcro no art. 138 do Código de Processo Civil.

4. Ao analisar o referido pedido, a 3ª Divisão de Contas, por intermédio da Informação nº 195/2017 – SECONT/3ªDICONTE (e-DOC 15635284-e), concluiu seu exame pelo seu deferimento, motivo pelo qual sugeriu ao e. **Plenário**:

*“I. tomar conhecimento do Requerimento da Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Seccional do Distrito Federal – OAB/DF (e-doc 15BF0E0F-c);
II. admitir a participação da Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Seccional do Distrito Federal – OAB/DF como amicus curiae com fundamento no art. 298 do RI/TCDF, c/c art. 138 do CPC, autorizando a apresentação de manifestação escrita, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência desta decisão;
III. considerar cumprida a determinação contida no item III da Decisão nº 4807/2017;
IV. autorizar a devolução do feito à Secretaria de Contas para as devidas providências”.*

5. Assim, em atendimento ao r. Despacho Singular nº 30/2018 – GCMA (e-DOC 35537B4A-e), os presentes autos foram encaminhados ao **Ministério Público de Contas** deste e. **TCDF** e distribuídos a esta Quarta Procuradoria para manifestação quanto ao referido requerimento.

6. É o que basta relatar. Passo à análise do pedido feito pela OAB.

7. **Ab initio**, impende anotar que este **MPC/DF** já se manifestou em outros processos acerca da importância da intervenção da figura do **amicus curiae**, a fim de propiciar um debate mais plural e democrático da matéria que ora tramita no âmbito do c. **Tribunal de Contas do DF**. Mais recentemente, no Processo eletrônico nº 460/2016 emiti o Parecer nº 55/2018-ML, que abriga matéria de conteúdo bastante similar ao dos presentes autos.

8. Para tanto, entendo necessário se faz o cumprimento de determinados requisitos, os quais, anticipo, são plenamente atendidos pela OAB/DF.

9. Nesse espeque, por considerar bastante profícuo e esclarecedor o exame proferido pela percuente Unidade Técnica sobre o pedido em tela, transcrevo abaixo os seus principais excertos, seguidos da correspondente análise deste **Parquet** especializado:

“(…)

4. Embora não haja previsão na LC nº 1/94 ou no RI/TCDF acerca da participação de pessoa física ou jurídica na qualidade de amicus curiae, o e. TCDF reconhece essa



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

possibilidade, como decorrência do disposto no art. 298 do RI/TCDF, devendo-se utilizar o Código de Processo Civil como meio de integração das normas, conforme se depreende do teor do voto condutor da Decisão nº 1177/2017 (Processo nº 5129/2016), no qual a c. Corte admitiu a participação de entidades como amicus curiae naqueles autos, com fundamento do art. 298 do RI/TCDF, c/c art. 138 do CPC.

5. Transcreve-se os seguintes trechos desse voto condutor, que fundamentam a referida decisão:

'17. O amicus curiae, expressão latina que significa 'amigo da corte', é a pessoa ou entidade estranha à causa, que, em auxílio ao Tribunal, provocada ou voluntariamente, oferece esclarecimentos sobre questões essenciais ao processo.

18. De acordo com a lição de Cassio Scarpinella Bueno, 'O que enseja a intervenção desse 'terceiro' em processo alheio é a circunstância de ser ele, de acordo com o direito material, um legítimo portador de um 'interesse institucional', assim entendido aquele interesse que ultrapassa a esfera jurídica de um indivíduo e que, por isso mesmo, é um interesse metaindividual. Um tal 'interesse institucional' autoriza o ingresso do 'amicus curiae' em processo alheio para que a decisão a ser proferida pelo magistrado leve adequada e suficientemente em consideração as informações disponíveis sobre os impactos e os contornos do que lhe foi apresentado para discussão'. (grifei).

19. A sua admissão em processos vem ocorrendo com frequência no âmbito do Poder Judiciário, em face das disposições contidas nas Leis nºs 9.868/99 (regula o processo na ADPF), 9.882/99 (regula os processos na ADI e na ADECON) e, mais recentemente, 13.105/15 (Novo Código de Processo Civil).

20. Nas causas de maior relevância ou de maior impacto, ou que possam ter repercussão social, a admissão do amicus curiae mostra-se oportuna, pois permitirá à Corte que tome conhecimento de todas as implicações e repercussões de sua decisão, tendo, portanto, melhores condições de decidir.

21. Esse, inclusive, foi o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, que assumiu o ingresso do amicus curiae como um 'fator de pluralização e de legitimação do debate constitucional', de forma que a Suprema Corte possa estar servida 'de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução da controvérsia', conforme registrado na ADI-MC 2321/DF5.

22. Nota-se ainda que a intervenção do amicus curiae é peculiar, porque ele não intervém nem como parte, nem como auxiliar da parte, mas como auxiliar do juízo, que passa a contar com um importante aliado, profundo conhecedor do tema em debate.

23. No tocante à previsão legal para sua admissão nos processos que tramitam neste Tribunal, verifica-se que tanto a Lei Orgânica quanto o Regimento Interno do TCDF são silentes sobre a matéria. Desta forma, em atenção ao art. 298 do RI/TCDF, deve-se utilizar o Código de Processo Civil como meio de integração das normas. Referido diploma legal trata expressamente da matéria, in verbis: (...)

24. A respeito da matéria, no 1º Fórum de Processualística: o Novo Código de Processo Civil e sua aplicação subsidiária aos Tribunais de Contas, realizado nos dias 20 e 21 de setembro de 2016, com o apoio do Instituto Rui Barbosa e da Escola de Contas do Tribunal de Contas de Tocantins, discutiu-se a autonomia do Processo de Contas em relação aos demais ramos da processualística e, dentre as proposições orientativas aprovadas na Carta de Palmas, consta a seguinte:

'O Tribunal de Contas, tomando em consideração a relevância da matéria, sua especificidade ou sua repercussão social, poderá, de ofício ou por provocação, solicitar ou admitir a manifestação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada na condição de amicus curiae.'

25. Vale destacar ainda que a admissão de interessados na condição de amicus curiae encontra precedentes no Tribunal de Contas da União, conforme se extrai do Acórdão TCU nº 1659/2016-Plenário, de relatoria da Ministra ANA ARRAES:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

'17. Quanto ao pedido da ATP de ingresso nos autos, admito-a na condição de amicus curiae, concedo-lhe vista e cópia dos autos e fixo prazo de 15 dias para que apresente sua contribuição técnica, sob a ótica de terminais de uso privado que atuam em regime de ampla liberdade comercial, para deslinde da questão tratada nestes autos.' (grifei).

26. E também no Tribunal de Contas de Mato Grosso, conforme Decisão nº 1040/MM/2016, da relatoria do Conselheiro Substituto MOISÉS MACIEL:

'(...) Considerando a relevância da matéria e seu impacto na execução das despesas públicas com URV, entendo que as informações constantes na documentação encaminhada pela AMAM merecem apreciação técnica, razão pela qual, baseado no artigo 236 do RICTMT, entendo pertinente a admissão da AMAM, para esse fim, como Amicus Curiae e de sua documentação como informações complementares que demandam instrução técnica e opinião ministerial complementar.' (grifei).'

6. A esses acresce-se o recente julgado do STF7 envolvendo o e. TCU e a OAB/RJ, essa como amicus curiae em processo no âmbito daquela e. Corte de Contas Federal, a saber:

'Liminar deferida à OAB suspende julgamento de processo no TCU sobre Sesc e Senac-RJ

O Tribunal de Contas da União (TCU) só poderá levar a julgamento o processo que apura supostas irregularidades praticadas no Serviço Social do Comércio (Sesc) e no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, depois que o relator do processo naquela corte de contas analisar pedido da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Rio de Janeiro (OAB-RJ) para ingresso no caso como amicus curiae. A decisão é do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Ricardo Lewandowski, que deferiu liminar requerida pela OAB-RJ no Mandado de Segurança (MS) 35117 para suspender o julgamento do processo, pautado para a sessão do TCU desta quarta-feira (23). A Ordem alega que o relator do processo no TCU, a fim de realizar a fiscalização dos serviços sociais autônomos, solicitou documentos que dizem respeito à relação entre a Fecomércio-RJ e os seus advogados, o que, segundo a OAB, infringe o sigilo profissional da advocacia. Sustenta, no MS, que tem direito líquido de participar de todo e qualquer processo judicial ou administrativo em que podem ser violadas prerrogativas da classe de advogados.

Em 10 de janeiro deste ano, a entidade apresentou petição para ingressar no feito e, em 30 de maio, reiterou o pedido que até hoje não foi apreciado. A Ordem observa que, mesmo sem a análise do pleito, o relator determinou a inclusão do processo em pauta.

Decisão

O ministro Ricardo Lewandowski explicou que o parágrafo único do artigo 49 do Estatuto da Advocacia (Lei 8.906/1994) confere aos presidentes dos Conselhos e das Subseções da OAB legitimidade para intervir, inclusive como assistentes, nos inquéritos e processos em que sejam indiciados, acusados ou ofendidos os inscritos na Ordem. Lembrou ainda que o artigo 7º, inciso II, do Estatuto da Advocacia garante ao advogado a inviolabilidade de seu escritório, instrumentos de trabalho, e correspondência escrita, eletrônica, telefônica e telemática, desde que relativas ao exercício da profissão.

'Os fatos narrados tratam de situação que, aparentemente, poderia suscitar questionamentos quanto à dignidade profissional do advogado, por, eventualmente, violar prerrogativas e garantias que o Estatuto da Advocacia e a própria Constituição Federal lhe conferem', destacou. 'Vislumbro a coexistência da plausibilidade do direito invocado e do risco de lesão irreparável, necessários a justificar a suspensão do ato apontado como coator, pelo menos até que o requerimento de ingresso, como amicus curie, formulado pela OAB, seja objeto de deliberação pela Corte de Contas', concluiu.' (sublinhou-se).

7. Assim, **reconhecida a possibilidade de participação como amicus curiae no âmbito do e. TCDF, deve-se verificar, primeiramente, no caso concreto, se a entidade OAB/DF é detentora de representatividade adequada à essa qualificação, ou, nos termos do art. 138 da CPC, se consideradas a relevância da matéria, a especificidade**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia há elementos suficientes a ensinar, ou não, o reconhecimento da entidade como amicus curiae.

8. *O Sr. Francisco José de Campos Amaral foi responsabilizado nestes autos em decorrência de sua atuação como Consultor Jurídico, que consiste em atividade restrita a profissionais devidamente registrados na OAB, e a sua responsabilidade decorre de manifestação, nessa qualidade, favorável a repactuação/reajustamento, que, segundo apontado nos autos, conteria erro crasso que contrariava, flagrantemente, a norma de regência.*

9. *O contexto apresentado denota a existência dos requisitos a possibilitar o reconhecimento da requerente como amicus curiae, mormente por envolver, além da responsabilidade pessoal de pessoa inscrita na Ordem, a responsabilização, de um modo geral, de membros da Ordem na prática de atos típicos da categoria profissional que ela representa, quais sejam, pareceres jurídicos.*

10. *No que diz respeito aos aspectos formais da peça, ressalta-se que a procuração juntada ao requerimento (fl. 3 do e-doc 15BF0E0F-c), por meio da qual o Presidente da OAB/DF confere poderes para representá-lo, enumera expressamente os processos perante o e. TCDF em que se dará essa representação, dentre eles os presentes autos.*

11. *Há elementos suficientes a reconhecer a OAB/DF como amicus curiae nos autos e, em consequência, cabe conceder-lhe 15 (quinze) dias para, querendo, manifestar-se nesta fase recursal.*

12. *Observe-se que a ausência de competência para ‘interpor’ recurso, prevista no § 1º do art. 138 do CPC, não exclui a possibilidade de manifestar-se nessa fase.*

13. *Por fim, destaca-se ter sido cumprida a diligência determinada no item III da Decisão nº 4806/2017, tendo sido anexada aos autos a demandada procuração (e-doc 9BA4164C-c).” (Grifos originais e acrescidos).*

10. De fato, conforme verifica-se nos normativos retrocitados, o Regimento Interno do c. **Tribunal de Contas do DF**² e a LC nº 1/1994 são **omissos** quanto à figura do **amicus curiae**, notadamente por se tratar de instituto que **apenas recentemente** passou a ser regulamentado de modo **amplo** pelo Ordenamento Jurídico Brasileiro, com o advento do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015).

11. De igual modo, é **silente** a Lei nº 9.784/1999, recepcionada pela Lei Distrital nº 2.834/2001, não havendo, portanto, previsão legal expressa para aplicação do referido instituto no âmbito dos processos de natureza administrativa.

12. Diante dessa lacuna, recorre-se ao art. 298 do RI/TCDF³, o qual autoriza a **aplicação subsidiária** das normas processuais vigentes como forma de integração normativa.

13. A vista disso, convém assinalar que o Código de Processo Civil, por meio do art. 138, dispõe, **in verbis**:

² Resolução nº 296, de 15 de setembro de 2016.

³ “Art. 298. Aplicam-se subsidiariamente no Tribunal as disposições das normas processuais em vigor, no que couber”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

“Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do amicus curiae.

§ 3º O amicus curiae pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.” (Grifos acrescentados)

14. Acerca dessa figura processual, importa salientar que, devido à **notória contribuição** que a manifestação do terceiro possa trazer para o julgamento da causa, o e. **STF** pronunciou, **ipsis litteris**, que *“a admissão de amicus curiae confere ao processo um colorido diferenciado, emprestando-lhe caráter pluralista e aberto, fundamental para o reconhecimento de direitos e a realização de garantias constitucionais em um Estado Democrático de Direito”*⁴ (grifo adicionado).

15. Não é demais lembrar que, no Brasil, vigora o **princípio da verdade material** (ou real) no processo administrativo, em detrimento do princípio da verdade formal que rege o processo civil. Este último dá ressonância ao brocardo **quod non est in actis non est in mundo** (o que não está nos autos, não está no mundo jurídico), posto que, sob esta ótica, somente é dado ao julgador valorar aquilo que consta e instrui os autos para formar seu convencimento. **De modo diametralmente oposto**, o princípio da verdade material informa que o julgador tem o **poder-dever** de formar seu convencimento com **todos os elementos** que, de alguma maneira, possam influenciar sua decisão. Reforça-se, portanto, a figura do **Amigo da Corte**.

16. Assim, considerando a **subsidiariedade** do CPC nos processos administrativos, inclusive no âmbito deste c. **Tribunal**, e tendo em vista a busca da verdade material, é **possível a admissão** da figura do **amicus curiae** em processos que tramitam nos **Tribunais de Contas**. Nesse sentido tem sido o entendimento do c. **Tribunal de Contas da União**, consubstanciado no v. Acórdão nº 1.659/2016 (**Plenário**, Rel.^a Min.^a **Ana Arraes**).

17. Por conseguinte, o **MPC/DF** entende que a OAB/DF, que possui entre suas finalidades *“promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil”*⁵, é **entidade legítima** para figurar como **amicus curiae** neste processo, tanto pela relevância, especificidade e repercussão social da matéria, quando pela adequada representatividade da instituição.

⁴ Decisão proferida pelo Min. Gilmar Mendes, na ADIn 2.548/PR, em 18/10/2005.

⁵ Art. 44, II, da Lei nº 8.906/1994 – Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

18. Com efeito, entendo que não há óbice a que a OAB/DF, cujos representados possam ser afetados por deliberação plenária, traga aos autos informações relevantes para a formação de juízo sobre a matéria.

19. Por derradeiro, no que tange ao cumprimento da diligência determinada pelo e. Tribunal no item III de sua r. Decisão nº 4.807/2017, tenho que a c. **Corte** pode, de forma objetiva, considerá-la integralmente cumprida, mormente face ao documento de procuração (e-DOC 9BA4164C) acostado eletronicamente aos presentes autos.

20. **Ex positis**, o **Parquet** de Contas, na linha já manifestada no Parecer nº 55/2018-ML (Processo nº 460/2016), **coaduna** com as conclusões alvitadas pela Unidade Técnica e, nesse sentido, sugere ao e. **Plenário** que acate **in totum** as sugestões contidas em sua Informação nº 195/2017 – SECONT/3ªDICONTE (e-DOC 15635284-e) no sentido de permitir a participação da OAB/DF na condição de **amicus curiae** no processo ora **sub examine**.

É o Parecer.

Brasília, 26 de fevereiro de 2018.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador